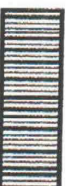
Wanderley Guilherme dos Santos
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

CIDADANIA E JUSTIÇA

A política social na ordem brasileira

CONTRIBUIÇÕES EM CIÊNCIAS SOCIAIS 1
Coordenação
Ricardo Benzaquen de Araújo
CPDOC/FGV e PUC/RJ

EDITORA CAMPUS LTDA.
Rio de Janeiro 1979

CAPÍTULO 6

A POLÍTICA SOCIAL COMO CÁLCULO DO DISSENSO

Em *1984*, George Orwell descreve um mundo no qual toda possibilidade de reflexão e, eventualmente, rebeldia frente ao *status quo* é abortada pela conjugação de completa e permanente vigilância do comportamento de todos os cidadãos conjugada a técnicas de intimidação e coação, ilimitadamente usadas, quer quanto à forma, quer quanto à intensidade. Em outro extremo, B. F. Skinner, em *Walden II*, aproveita-se de uma fábula para revelar como a satisfação, ou conformismo, em relação ao estado do mundo pode ser obtida pelo condicionamento antecipado do que cada membro da comunidade *sente* relativamente à realidade e à sua forma de inserção nela. Pelo controle antecipado das emoções, Skinner aponta para a alternativa à coação, como recurso de poder, para ajustar aquilo que é àquilo que cada um, livre de manipulações prévias ou coerções posteriores, consideraria como o que devia ser.

Estes são, pelo menos por enquanto, extremos de fábula, e o estoque de recursos de poder à disposição dos diferentes governos são insuficientes para obrigar, quer pelo condicionamento eficaz e generalizado, quer pela vigilância e coação extremas, o conformismo de todos os cidadãos perante um determinado perfil de distribuição de bens e valores sociais. Impedidos de ignorar a existência de problemas sociais, os governantes são compelidos a administrá-los. Conforme as conclusões do capítulo precedente, as imposições da dinâmica dos conflitos, por um lado, e as necessidades de garantir a reprodução ampliada (acumulação) da riqueza social, por outro, induzem os governos a exercitar permanentemente o que se poderia chamar de "cálculo do dissenso", ou 1984⁻¹, isto é, a taxa de injustiça, em favor da acumulação, que será socialmente tolerada, ou, conversamente, a magnitude dos recursos que se podem subtrair à acumulação, em favor da eqüidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução. Em qualquer caso, a solução de satisfação/insatisfação política não será homogeneamente distribuída pela sociedade, de onde resulta apropriado falar-se em "cálculo do dissenso" tolerável como parâmetro fundamental para as decisões governamentais, quero dizer, de todo e qualquer governo.

O grau de incerteza quanto aos resultados que acompanha qualquer decisão política, como foi sugerido no capítulo 1, torna o exercício do governo necessariamente tentativo e experimental — mesmo quando justificado, retorica-

mente, por princípios científicos, ou deduções axiomáticas. E por ser experimental não pode guiar-se, estritamente, por critérios cuja clareza conceitual é imaculada, mas que são impotentes para computar, em casos específicos, que alternativa de ação atenderia ao princípio do "cálculo do dissenso" tolerável. Tal é o caso da cristalina proposição de Parsons, como regra abstrata, relativa à estabilidade dos sistemas sociais: "from the point of view of functioning of the social system, if is not the needs of all the participant actors which must be met, nor all the needs of anyone, but only a sufficient proportion for a sufficient fraction of the population"[1]. Aceita a premissa de que mesmo os governos mais revolucionários não podem escapar ao problema da ordem — isto é, da cooperação produtiva entre os membros da comunidade, por bem ou por mal —, a proposição de Parsons não poderia ser mais translúcida. Ela exprime, com realística rudeza, precisamente no princípio que aqui se denominou de "cálculo do dissenso" tolerável. Não obstante, ela é irrelevante, como regra automática e certeira de decisão, pela impossibilidade de conhecerem-se, *ex ante*, as conseqüências efetivas do rumo de ação escolhido. Por essa mesma razão não se pode utilizá-la como critério de avaliação das políticas governamentais, as políticas sociais entre elas, independentemente do valor que se assuma como prioritário, quer o da acumulação, quer o da eqüidade. Em qualquer caso, só quando confrontada com o quadro de necessidades diagnosticadas é que as decisões políticas podem ser aproximadamente avaliadas. Tratando-se aqui de uma análise de políticas voltadas para a eqüidade, reafirma-se, assim, a necessidade de, tal como se fez, contextuá-las, isto é, de avaliá-las contra o pano de fundo das carências identificáveis, abordagem mais adequada à inferência do "cálculo do dissenso" tolerável que, por pressuposição metodológica, as determinaram.

O argumento em favor de uma análise das políticas sociais contra o pano de fundo das carências não necessita, entretanto, adotar a premissa do cinismo extremo de que os governantes ignorariam os problemas sociais, caso lhes fosse possível. Ele é igualmente válido, suponho, se se admite a premissa da benevolência extrema, a saber, a de que a intenção dos governantes seja a de extinguir toda e qualquer disparidade social. Novamente colocar-se-ia o problema de identificar o quadro de desequilíbrios existentes e, ademais, o de balancear os recursos disponíveis tendo em vista a minimização das desigualdades, garantida a continuidade da reprodução social ampliada. Ou seja, o princípio do extremo cinismo, que poderia ser traduzido na regra de decisão — maximizar a acumulação nas condições dadas —, como todo princípio abstrato é indistinto de seu oposto, no caso, o princípio da extrema benevolência, que poderia ser traduzido na regra — maximizar a eqüidade, nas condições dadas.

A expressão-chave, que permite passar do plano dos princípios abstratos para a ordem dos processos reais de decisão, é: "nas condições dadas". O que se quer dizer é que, qualquer que seja a orientação dos governantes, sua tradução em políticas específicas depende da disponibilidade de recursos, face à magnitude das demandas. Ou ainda, em outras palavras, as decisões políticas não são apenas um problema de preferência, mas, igualmente, de escassez — que é o que põe em marcha, afinal, o processo de cooperação produtiva entre

[1] Cf. Talcot Parsons, *The Social System* (1951). The Free Press, 1964, p. 28.

os homens. Por certo que existem usos alternativos dos recursos e é aí que se manifestam as preferências dos decisores, mas esta, como se desejava demonstrar, é uma questão que aponta para cenários de desequilíbrios *relativos* alternativos, antes que para contraposições absolutas.

É neste sentido que se entende aqui a regra do "cálculo do dissenso", ou a realização do ideal 1984-1: qualquer que seja a orientação dos governantes, deverão, sempre, enfrentar limitações impostas, por um lado, pela estrutura de carências sociais, que podem ou não transformar-se em demandas, e, por outro lado, pela estrutura dos recursos disponíveis para atender, em intensidade variável em função das preferências dos decisores, mas sempre em alguma medida, os objetivos polares: acumulação e eqüidade.

As conseqüências imediatas desta premissa são mais ou menos claras:

1ª a de que não é possível manter completamente inalterado qualquer quadro de carências sociais, ainda quando tal fosse o objetivo de quem governa; a imutabilidade do *status quo* social é, pois, um mito, desde que, no mínimo, processam-se alterações nas posições relativas dos diversos desequilíbrios;

2ª por outro lado, o ritmo de mudanças profundas na estrutura de desequilíbrios sociais, a despeito de eventual intenção revolucionária de quem governa, é necessariamente lento — o que leva a que mudanças profundas só sejam obtidas, pelo menos a partir do médio prazo, e através de modificações sucessivas nas posições relativas dos desequilíbrios existentes; a revolução do *status quo* social é, pois, igualmente uma ilusão, pela razão de que não há correspondência entre a velocidade possível das transformações *políticas* e a velocidade possível das transformações *sociais*.

Daí que a análise de políticas sociais remeta, desde logo, ao desenho da estrutura de desequilíbrios que pretendam alterar. Uma objeção óbvia poderia ser levantada aqui e requer, portanto, refutação.

Acumulação e eqüidade têm sido tratadas não apenas como termos polares, mas, em acréscimo, como alternativas conflitantes. Superficialmente, esta seria uma posição similar à retórica governamental brasileira, desde 1964, que insiste na necessidade de que cresça o bolo (acumulação privilegiada), antes de que se pense em dividi-lo (maior atenção para a eqüidade). Os críticos da política governamental, por seu turno, particularmente no que diz respeito à evidente distorção no perfil de distribuição de renda, têm exaustiva e repetidamente contra-argumentado que a disjuntiva governamental é falaciosa, desde que é possível imaginarem-se políticas econômicas que reduzem as disparidades de renda (um dos aspectos do problema da eqüidade), sem prejuízo da capacidade de acumulação. Em alguns casos, o argumento toma, inclusive, a forma de que a melhor garantia para a cumulação consistiria na maximização da eqüidade — o que não é senão uma forma diversa, insuspeitada por seus subscritores, de apresentar o argumento parsoniano para a estabilidade dos sistemas sociais[2].

[2] Especialmente no que diz respeito à distribuição de renda, as duas posições podem ser esclarecidas mediante o debate entre Albert Fishlow e Carlos Geraldo Langoni publicado em *Dados*, 11, 1973.

Para bem situar a perspectiva adotada, aqui, vale a pena declarar, tão claramente quanto possível, o seguinte: os argumentos governamentais e os argumentos de seus críticos convencionais exprimem-se em diferentes níveis de abstração e, por isso, são igualmente pertinentes e igualmente improcedentes, **conforme o nível em que se proceda à análise. Em outras palavras, a retórica governamental discute o problema da acumulação *versus* eqüidade em termos absolutos, isto é, diz-se que se retira algo do processo acumulativo para** atender à eqüidade; o que implica em redução da capacidade de ampliar a riqueza global disponível. Este argumento, como se pretende mostrar a seguir, é procedente. Já os críticos respondem que a melhoria setorial, isto é, *relativa*, da distribuição de bens e serviços pelos diversos segmentos sociais, ao contrário de prejudicar, facilitaria o processo de acumulação. Tal argumento, como se pretende demonstrar a seguir, também é procedente. O problema consiste em que ambos são igualmente procedentes, porém a níveis lógicos diferentes, e a questão *política* se coloca, precisamente, na interpretação não apenas sintática, mas semântica do argumento.

A estratégia de discussão buscará demonstrar que não existem critérios que permitam produzir decisões automáticas que garantam quer a acumulação, quer a eqüidade e, conseqüentemente, que o critério de tomada de decisão não é nem lógico-científico, nem derivado de comandos constitucionais, mas guia-se pelo cálculo do dissenso. Para tanto, se demonstrará que, em termos absolutos, acumulação e eqüidade efetivamente se excluem como valores, o que significa que, a nível micro, qualquer proposta de maximizar a eqüidade sem prejuízo da acumulação, em realidade, propõe *mudanças relativas* no perfil de desigualdades existentes, sem aboli-las completamente. Entendida de forma não-absoluta, entretanto, a preferência, quer pela acumulação, quer pela eqüidade, é insuficiente para proporcionar um critério de decisão que, automaticamente, garanta quer uma, quer outra das preferências. Seção posterior discutirá o problema não mais dentro do cenário lógico-dedutivo, onde as decisões são supostamente tomadas de acordo com critérios técnicos, mas no contexto igualmente extremo em que as decisões fossem tomadas de acordo com a vontade geral. A conclusão geral será a de que a realização do valor justiça social não pode ser garantida por nenhum critério automático e que qualquer que seja a opção *ideológica*, chamemo-la assim, da qual se parta, quer a da maximização da acumulação, quer a da maximização da eqüidade, o que se obtém, em qualquer caso, é a modificação *relativa* do perfil de desigualdades existentes, em decorrência de decisões efetivamente tomadas de acordo com o cálculo do dissenso. Ainda uma vez, portanto, o problema central consistirá na verificação do tipo de mudança relativa proporcionada pelas políticas em curso, o que justifica a delineação preliminar da estrutura de desigualdades característica da sociedade brasileira contemporânea, tal como se tentou no capítulo 5.

1. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIÇA (A): O PROCESSO DE DECISÃO EM CENÁRIO LÓGICO-DEDUTIVO

A afirmação de que é impossível maximizar o valor justiça social, se se

busca, ao mesmo tempo, maximizar o valor acumulação, parece ser de fácil entendimento, e eventual refutação. Em realidade, entretanto, trata-se de uma proposição efetivamente ambígua, em sentido técnico, e, por isso mesmo, de modo algum compreensível em seu significado real, isto é, quando tomada como regra de decisão sobre políticas substantivas específicas. Se, por exemplo, se fixam os níveis de salário dos trabalhadores da indústria em torno de certa magnitude, de acordo com o princípio de maximizar a acumulação, o que se está fazendo é frasear o problema da renda de determinado segmento social a partir da ótica da disjuntiva acumulação *versus* eqüidade.

Desde logo, esta não é a única perspectiva de análise do problema. Ele poderia ser tratado, como acredito que de fato o seja, segundo o cálculo do dissenso tolerável que é um cálculo político cujo resultado é relativamente indeterminado e, poranto, cujas conclusões não podem ser derivadas cientificamente, quer dizer, logicamente. Ao formular o problema segundo a disjuntiva acumulação *versus* eqüidade, procura-se, conseqüentemente, transferir o problema do âmbito político, significativamente indeterminado e altamente valorativo, para o universo do discurso lógico, valorativamente neutro e cujo andamento da renda de qualquer segmento social converte-se em uma disputa lógica entre duas proposições que competem pela posse de uma verdade científica: ou bem a maximização da justiça social é incompatível com a maximização do processo acumulativo, ou bem não o é. Fixada a preliminar de que tal perspectiva, ademais de não ser a única possível, não constitui efetivamente a regra máxima de decisões políticas — que postulamos ser a do cálculo do dissenso —, cumpre demonstrar que a disjuntiva *acumulação versus eqüidade* é logicamente insolúvel, o que, indiretamente, virá corroborar a premissa de que a regra de decisão política, por excelência, é a do cálculo do dissenso.

Afirmar que a maximização da eqüidade é incompatível com a maximização do processo acumulativo ou, alternativamente, que não o é, implica em colocar o problema da decisão política em termos de preferência. Em outras palavras, tal como fraseado, a questão pode ser traduzida assim: o que se deve preferir, prioritariamente, a acumulação ou a eqüidade? Conforme a retórica governamental, a preferência por um dos termos exclui a preferência pelo outro, enquanto a retórica crítica oferece como argumento a proposição de que é possível preferir ambos, quer dizer, que não se trata de preferências incompatíveis. E com isso ingressamos no universo da lógica das preferências, subordinado a regras racionalmente invioláveis. E, contudo, a lógica das preferências é incapaz de proporcionar soluções ao problema, precisamente porque a interpretação *empírica* dos resultados lógicos depende da *semântica política*, a qual extravasa os limites da argumentação estritamente formal. Segue-se a demonstração[3].

Tome-se a proposição controversa central de que a acumulação é incompatível com a eqüidade. (E, é claro, perceber que, para o argumento a seguir, a

[3] Toda esta seção baseia-se no cálculo das preferências tal como formulado por G. H. von Wright, *The Logic of Preference*. Edinburg University Press, 1963. Particularmente importante é sua demonstração, trivial do ponto de vista lógico, de que só é possível preferir-se absolutamente um e apenas um valor. Cf. *The Logic of Preference*, parágrafo 12, páginas 29 e segs. Trivial, logicamente, o ponto é extremamente esclarecedor de algumas ambigüidades do discurso político e pode ajudar a tornar mais consistente a argumentação sobre problemas sociais.

conversa, isto é, de que a acumulação é compatível com a eqüidade, é equivalente e, portanto, a argumentação vale para ambas as proposições.) Não obstante sua aparente clareza conceitual, essa proposição permite pelo menos três interpretações distintas, e não é fácil distinguir, na retórica comum, qual a interpretação que está sendo subscrita. Em verdade, é possível interpretá-la pelo menos de três formas diferentes, cada uma das quais obrigando a compromissos teóricos e, para consistência de lógica e ação, à compromissos de comportamento bastante distintos.

A primeira forma de entender a proposição consiste em interpretá-la como a formulação de uma disjuntiva que obriga a preferências absolutas. Em outras palavras, quando se afirma que o processo acumulativo é incompatível com a maximização da eqüidade (ou quando se afirma sua conversa), é possível que se esteja dizendo que a preferência pela acumulação é uma preferência absoluta, a saber, que o valor privilegiado (quer acumulação, quer eqüidade) é absolutamente preferido a qualquer outro e, *conseqüentemente*, a realização de um exclui a realização de qualquer outro. Se assim for a interpretação da fórmula, então a conseqüência lógica inelutável é que qualquer decisor, ou crítico dos decisores, está comprometido com a idéia de que o universo social é unidimensional, ou *deve* ser reduzido à unidimensionalidade, pela simples e irrefutável razão de que só é possível ter, no máximo, um e apenas um valor absolutamente preferido. Senão, vejamos.

Tese: Se se prefere absolutamente acumulação à eqüidade, é impossível preferir absolutamente qualquer outra coisa (digamos, participação política) a qualquer outra coisa.

Demonstração: Se prefiro, absolutamente, acumulação (p) à eqüidade (q) e se prefiro, absolutamente, participação política (r) a conformidade (s), segue-se que prefiro absolutamente acumulação (p) e participação política (r), a qualquer outra coisa. Isto implica, entretanto, que as duas seguintes proposições devem ser igualmente aceitas por mim: que devo aceitar participação (p) a qualquer outra alternativa e que também devo aceitar participação política (r) a qualquer outra alternativa. De acordo com tais implicações, isto significa que devo preferir (p) e (r) em quaisquer condições. Ora, de acordo com a marcha necessária da argumentação estritamente lógica devo subscrever (aceitar) as seguintes duas proposições: (p) acumulação e não (r) participação política; e (r) participação política e não (p) acumulação. Pelo postulado da assimetria, que me obriga a aceitar como inviolável o axioma se (p) (ou (r)), então não (p) (ou não (r)), sou induzido ao problema de que se aceito (p) e (r) sou obrigado a rejeitar (p) e (r), o que é obviamente absurdo. Como se queria demonstrar, portanto, se se entende absolutamente a proposição de que maximizar a acumulação implica em negar a possibilidade de maximizar a eqüidade (ou sua conversa), se está obrigado a subscrever um e apenas um valor.

A conseqüência prática de tal conclusão é a de que, se se interpreta absolutamente a disjuntiva acumulação *versus* eqüidade, como fundamento científico de decisões substantivas específicas, se está obrigado a aplicar a mesma regra em qualquer outra circunstância, não cabendo portanto o apelo a outros valores — tais como "humanizar o desenvolvimento", segurança, etc., como regra de decisão válida para outros contextos. É claro que tal procedimento é eventualmente utilizado, quer dizer, quando é da conveniência dos

que tomam decisões governamentais — ou de seus críticos convencionais —, mas isso apenas prova que o fundamento das decisões políticas de acordo com a regra *acumulação versus eqüidade*, absolutamente interpretada, consiste apenas em recurso de retórica para a legitimação de decisões cujo determinante é a dinâmica do conflito e da luta pelo poder, antes que pela consistência lógica de uma concepção de mundo que, a ser aceita, o reduziria à unidimensionalidade.

Outra forma de entender a proposição de que a acumulação se contrapõe à eqüidade consiste em interpretá-la condicionalmente. Em termos simples, isto quer dizer que, diante da disjuntiva, por exemplo, entre estabilidade no emprego e menores salários, alguém, quase certamente, preferirá estabilidade a menores salários, desde que tal preferência não implique em maior taxa de desemprego. Para continuar usando a linguagem dos símbolos, (p) — estabilidade — é preferida a menores salários (r), com o proviso de que tal preferência não aumente ou crie a possibilidade de que ocorra (q) — isto é, desemprego. Se, entretanto, a disjuntiva se puser entre menores salários (r) ou desemprego (q), a preferência certamente seria por menores salários. Assim, a proposição *acumulação versus eqüidade*, se traduzida em contextos substantivos específicos, e entendida condicionalmente, não fornece nenhum critério automático de decisão visto como requer o ordenamento de preferências, o qual não pode ser logicamente deduzido, definido que é pela dinâmica da confrontação social. Se, ao contrário, se interpreta a proposição em termos condicionais, porém sem permanente consulta aos interessados, é possível, melhor dizendo, provável, que as decisões sejam contrárias ao ordenamento do público interessado.

Demonstração: Suponha-se que, do ponto de vista da força de trabalho industrial, suas preferências se ordenem da seguinte forma: prefere estabilidade a menores salários e menores salários a desemprego. Em termos simbólicos, a ordenação de preferências é: (p) a (r) e (r) a (q). Caso a disjuntiva for, neste caso, (p) a (r), a preferência será por (p), desde que não se considere a possibilidade de (q). A introdução do condicional, entretanto, significa que a regra de decisão não pode ser tão simples quanto a disjuntiva *acumulação versus eqüidade* sugere. Em cada caso, a preferência por uma das alternativas dependerá de um terceiro termo e, conseqüentemente, o automatismo da regra se esvazia.

A introdução do condicional significa a introdução de um ordenamento de preferências e é aí sobretudo que o discurso (retórica) dos decisores, assim como de seus críticos, se fará em realidade. Admita-se que, desagregadamente, isto é, em relação a políticas específicas, o problema da eqüidade *versus* acumulação se traduza, empiricamente, na seguinte discussão: estabilidade no emprego, magnitude de salários e taxa de desemprego. A terceira forma de entender a disjuntiva acumulação *versus* eqüidade, em termos concretos, implica em uma definição do tipo de preferência em relação aos três termos: estabilidade, menores salários e desemprego.

Tanto a retórica oficial, quanto a da crítica convencional, entende, na realidade, que a preferência do público interessado não é absoluta — que levaria a uma concepção unidimensional e insustentável do mundo — nem condicional — que levaria desde logo à aceitação de uma indeterminação dos resultados da decisão política. Visto que o problema foi traduzido em termos lógi-

cos — o que significa que é possível solucioná-lo cientificamente, resta o entendimento da disjuntiva em termos incondicionais. Que quer isso dizer?

Assuma-se que o ordenamento do público interessado seja o seguinte: 1) estabilidade; 2) menores salários; 3) desemprego. Tomando-se a retórica dos críticos convencionais, a disjuntiva acumulação *versus* eqüidade, quando traduzida em problemas específicos, obriga à definição de um ordenamento incondicional de preferências e que, a partir daí, seria possível definir uma regra de decisão que atendesse ao mesmo tempo à escala de preferências do público interessado e aos requisitos da racionalidade científica.

De acordo com a premissa de preferências incondicionais, a escolha por um termo de qualquer disjuntiva implica que todas as demais condições do sistema não se alterarão em função da escolha (a cláusula *coeteribus paribus* da codificação econômica). Assim, a preferência do público seria (p) — estabilidade — a (r) — menores salários — e (r) a (q) — desemprego —, aceita a premissa de *coeteribus paribus*, isto é, que cada decisão não teria impacto sobre outras variáveis do sistema. Assumido o ordenamento previamente definido, e interpretando-o como uma preferência não absoluta, nem condicional, mas incondicional, as deduções lógicas, de acordo com a argumentação crítica, seriam as seguintes: (p) e não (q) e (p) e não (r) e (r) e não (q). Entendido o ordenamento de tal forma, incondicional, o sistema lógico que forneceria um critério automático de decisão, de acordo com a crítica convencional, seria o seguinte:

1) — (p) — estabilidade — é preferível a não (q) — desemprego — e a não (r) — menores salários; e esta proposição é preferível às seguintes;
2) — não (p) e (q) e (r);
3) — não (p) e (q) e não (r); e
4) — não (p) e não (q) e (r).

Tudo estaria bem se, assumindo igualmente o caráter incondicional da preferência, os tomadores de decisão governamentais não formulassem o problema de outra forma — igualmente garantida pelas regras da lógica — e que se apresentaria da seguinte maneira: escolha entre estabilidade (p) ou desemprego (q) *versus* menores salários (r). Se o público interessado escolhesse menores salários perderia a oportunidade de ter iguais ou melhores salários e, ao mesmo tempo, estabilidade no emprego. Se escolhesse a primeira alternativa poderia obter estabilidade e maiores salários *ou* desemprego e, no mínimo, salários iguais. Assim, a escolha da primeira alternativa abre a perspectiva de obter o máximo que o público interessado deseja — estabilidade e, no mínimo, iguais salários — mas também poderia obter maiores taxas de desemprego, a última escolha no ordenamento de preferências do público interessado. A escolha, neste caso, é extremamente difícil pois a primeira alternativa pode produzir, como resultado, uma decisão política que aparece em último lugar na escala de preferências.

Interpretando a disjuntiva acumulação *versus* eqüidade em termos de preferências incondicionais, portanto, abre, ao mesmo tempo, a possibilidade de construção de um sistema de derivações nas quais a regra de decisão é favorável àqueles que sustentam a possibilidade de conciliação entre acumulação

e eqüidade mas, ao mesmo tempo, permite a formulação do problema de forma tal que a decisão política final, embora obediente às regras da lógica, contrariam o ordenamento de preferências do público interessado. Fundamental, sobretudo, é a conclusão de que não há regra lógica capaz de decidir qual a forma cientificamente aceitável de apresentar o problema, quer dizer, ou sob a forma de derivações lógicas dos críticos convencionais, ou sob a forma da retórica oficial.

É logicamente impossível, portanto, resolver o problema do fluxo de renda de determinado segmento social quando formulado sob a forma lógica da disjuntiva acumulação *versus* eqüidade. Este é o universo de discurso em que se movem tanto os porta-vozes governamentais, quanto os eminentes críticos convencionais mas, contido em tais limites, o problema não pode ser solucionado senão pela substituição de uma derivação dogmática por outra. Ainda mais do que isso, não obstante a crença que os especialistas de ambos os lados possam sustentar, a regra de decisão política, em realidade, escapa à formulação estritamente lógica — implícita na disjuntiva acumulação *versus* eqüidade — e obedece, prioritariamente, ao cálculo do dissenso, acobertado pelo jargão lógico-formal que não o fundamenta, não o justifica e, sobretudo, não o garante.

Assumido, agora, o extremo anarquista no sentido de que o governo inexiste e todas as decisões são tomadas pelo público interessado, ainda assim, verificar-se-á que não é possível garantir a realização do valor *justiça social*, agora por outras razões. O objetivo final da seção seguinte será, ainda uma vez, demonstrar, indiretamente, que a regra de decisão política em qualquer corpo organizado, e independentemente da retórica que o justifica, consiste, basicamente, no cálculo do dissenso tolerável, em virtude da impossibilidade de saber-se, *ex ante*, quer por automatismos lógicos, quer por plebiscito junto à vontade geral, qual decisão é mais justa no presente, ou o que resultará no futuro, em decorrência de decisões tomadas agora. Uma vez demonstrada, esta última parte do argumento estará justificada a investigação do quadro de carências sociais contra o qual foi aferida a eficiência das políticas sociais em curso.

2. SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIÇA (B): O PROCESSO DE DECISÃO EM CENÁRIO PLEBISCITÁRIO

As sociedades requerem que cada um abdique do direito natural de ser o único juiz de suas próprias ações, se é que a efetivação do conflito latente no estado da natureza deve ser evitada. Viver no estado da natureza é usufruir a liberdade de seguir eventuais inclinações sem outra consideração além da de obter satisfação máxima para as necessidades presentes. A regra universal de comportamento implícita aqui é de que as pessoas deveriam agir de acordo com seu próprio julgamento sobre o que é melhor para elas no contexto de uma dada situação. Vamos chamá-la de "regra constitucional do estado da natureza (ou estado natural)". Seguramente, a situação social resultante da aplicação sistemática de tal regra seria não o paraíso da liberdade infinita, mas uma estrutura de servidões e desigualdades decorrentes das diferenças nor-

mais entre os homens em força, malícia e determinação. A regra de cada um fazer o que bem entendesse conduziria, na realidade, a um mundo onde cada um faria apenas o que pudesse, constrangido cada qual em seu lugar social pelo conflito generalizado e sem limites. Na medida em que os fundamentos do sistema social — diferenças em força, malícia e determinação — são demasiadamente instáveis e vulneráveis (alguém anteriormente derrotado numa competição pode sempre tentar um novo truque e ser bem sucedido; a idade traz sempre fraqueza e com ela a eventual subversão do arranjo social prevalecente), a regra destrói-se a si mesma com possível constituição para a sociedade humana, já que nenhuma cooperação produtiva entre os homens — forçada que fosse — resistiria mais do que uma geração, talvez menos. A existência da sociedade é incompatível com a disseminação ilimitada e universal do conflito e requer, em conseqüência, que cada um renuncie ao direito de impor regras em benefício próprio, de acordo com as circunstâncias. Ao contrário, pede-se mesmo que, ao aderir à obediência de regras impessoais, cada um esteja disposto a apoiar dispositivos que sejam ocasionalmente contrários aos seus interesses.

A emergência das sociedades se justifica pelo objetivo de garantir uma justa distribuição de sacrifícios e benefícios entre os cidadãos, com base na qual um estado de cooperação produtiva regular entre eles possa ser obtido. Para este efeito, um novo conjunto de normas deve ser estabelecido em substituição à norma "constitucional" do estado da natureza.

Proceda-se, primeiramente, à seguinte distinção entre dois conjuntos diferentes de regras: a) *regras substantivas*, isto é, as decisões relativas à alocação de sacrifícios e benefícios na sociedade; b) *regras procedurais*, isto é, as normas que estipulam os processos de decisão sobre *a*. Dá-se, com freqüência, o caso de diferentes regras substantivas requererem diferentes regras procedurais. Assim, na dependência do arranjo básico da sociedade, algumas regras substantivas terão que ser estabelecidas segundo o critério da maioria absoluta, enquanto, para outras, se convenciona que maioria simples é condição satisfatória para decisão e, finalmente, para outras ainda pode ser o caso que um único indivíduo no desempenho de um papel de autoridade em nome da sociedade venha a ser o supremo legislador relativamente a certa área de problemas. Esta maquinaria de decisão é altamente elaborada nas sociedades modernas, exatamente, porque se percebe que, uma vez abandonada a regra constitucional do estado da natureza, a implementação de normas substantivas, e, igualmente, o conteúdo delas, dependerá largamente das normas procedurais. Neste ponto, uma séria questão pode ser suscitada: que procedimentos se deverão seguir para estabelecer-se legitimamente as normas procedurais?

Aparentemente, a distinção entre normas substantivas e procedurais está viciada por uma regressão ao infinito. Uma comunidade teria que escolher os procedimentos para estabelecer as normas substantivas; antes, porém, deveria definir os procedimentos para estabelecer os procedimentos, e assim repetidamente, ficando presa nesta espiral em torno do vazio e incapaz de iniciar o processo de cooperação social. Para evitar esta armadilha escolástica precisamos introduzir uma segunda distinção e considerar a existência de dois tipos de normas procedurais: normas procedurais fundamentais e normas procedurais contingentes. As normas procedurais contingentes são normas adotadas pela

sociedade face a questões substantivas ocasionais, *e que são estabelecidas de acordo com os comandos das normas procedurais fundamentais*. As normas procedurais fundamentais, enfim, são o pacto constitucional da sociedade, isto é, são as normas que agregam uma multidão de pessoas a partir de então dispostas a cooperarem umas com as outras na construção de uma comunidade *sob a vigência daquelas normas estabelecidas*. Em outras palavras, as pessoas concordam em trocar seus direitos constitucionais do estado natural pelas regras que constituirão a sociedade. Estas normas estipulam como as questões substantivas devem ser resolvidas — em substituição ao comando natural "pegue o que puder" — e, também, como estabelecer normas procedurais contingentes.

Claro, aqueles que acreditam que se darão melhor continuando a viver de acordo com a norma constitucional do estado da natureza não serão parte do "compacto", não se integrarão à sociedade. Isto significa que o pacto constitucional, quer dizer, as normas procedurais fundamentais só podem ser estabelecidas por unanimidade. Do fato que as normas procedurais fundamentais são precisamente aquelas normas que se substituem à norma constitucional do estado natural, segue-se que apenas aqueles que concordam com elas escolherão abandonar o estado natural para participar da sociedade. Visto por outro ângulo, fica, também, entendido que qualquer norma procedural a que falte o apoio unânime da comunidade não pode ser tomada como fundamental e, conseqüentemente, nenhuma norma procedural contingente ou normas substantivas podem ser legitimadas por ela. Este ponto leva-nos ao problema da justiça procedural, que vamos considerar agora.

Justiça é, em princípio, uma questão substantiva. Ela tem a ver com a razão sacrifício/benefício alocada a cada indivíduo na sociedade. Se reconhecermos o fato de que o mundo humano é um mundo de escassez, então teremos de admitir que não existem bens suficientes para satisfazer as necessidades e/ou desejos de todos. A reprodução cotidiana de sociedade, de outro lado, requer que cada um concorra para a sobrevivência da comunidade com sua quota de trabalho e esforço. Um estado de coisas justo seria, então, aquele em que a distribuição da razão sacrifício/benefício é justa. Desde que esta distribuição é matéria de normas substantivas, pode-se afirmar que uma norma substantiva é justa na medida em que ela implique uma justa distribuição da razão sacrifício/benefício. Mas, como é possível julgar a justiça de uma norma substantiva?

Calcular utilidades — chamemos *utilidade* o resultado de qualquer razão sacrifício/benefício — suscita um problema de solução difícil. Considerando o fato de que as quantidades envolvidas não são homogêneas — enquanto alguém obtém *x, y, z*, outro obtém *a, b, c* —, quem irá decidir que, por exemplo, *n* de *x* vale *n/2* de *a*? Como pode alguém dizer que sua quota de sacrifício foi duas vezes maior que a de algum outro?

Uma saída possível seria o estabelecimento de um árbitro a quem a sociedade concedesse autoridade para decidir quando uma norma substantiva é justa. Contudo, a menos que o árbitro possuísse secretamente uma escala de transformação, ele não estaria em melhor posição para desincumbir-se da tarefa de distribuir propriamente sacrifícios e benefícios. O que é mais de se esperar, ao contrário, é que cada um envolvido na questão demandará partici-

pação no estabelecimento de normas substantivas, somente confiando na justiça daquelas por ele aprovadas. Desde que o mesmo raciocínio se aplica a todos igualmente envolvidos, pode-se concluir que, de acordo com esta alternativa de decisão, nenhuma norma substantiva é justa, a menos que todas as pessoas interessadas no problema a aprovem. Esta é, claro, uma posição extrema — o extremo democrático — que se contrapõe à primeira alternativa — o extremo autoritário. Mas esta não é a principal questão, neste momento, porque estas posições radicais podem ser suavizadas no processo prático de constituição de uma sociedade.

Tomemos a solução democrática extrema. É claro que seria um difícil compromisso para qualquer sociedade se cada norma substantiva tivesse de ser aprovada unanimemente. Considere-se, então, o seguinte arranjo: no processo de estabelecer, por unanimidade, as normas procedurais fundamentais, algumas provisões são aprovadas declarando que, no que concerne o conjunto de questões substantivas *x, y* e *z*, os procedimentos apropriados a seguir são tais e tais, todos requerendo menos que a unanimidade. Ou considere-se este procedimento fundamental ainda mais flexível: no evento de questões substantivas *a, b* e *c*, os procedimentos a serem seguidos para resolvê-las devem ser estabelecidos do seguinte modo: assim e assim. Neste caso, a norma procedural fundamental estabelece um procedimento para estabelecer um procedimento e esta segunda norma procedural seria um exemplo de uma norma procedural contingente, à qual nos referimos antes. Se todas as pessoas envolvidas concordam com esta regra procedural fundamental, então todos terão que concordar com a norma procedural contingente resultante e, *mais ainda*, com a norma substantiva que venha a ser instituída com base na norma procedural contingente, *ainda que aprovada sem unanimidade*.

O ponto que desejo deixar claro é que, mesmo quando se requer unanimidade — e acabo de mostrar que esse requerimento pode ser consistentemente relaxado — o problema da justiça, que é um problema substantivo, em princípio, torna-se uma questão apenas procedural. Uma norma substantiva é justa se é estabelecida de acordo com normas procedurais justas; e uma norma procedural é justa se é "constitucional", isto é, se ela foi desde logo declarada no pacto constitucional, ou então foi estabelecida de acordo com as provisões constitucionais. Em suma, justiça é justiça procedural.

O argumento a favor da justiça procedural — como critério de decisão sobre a justiça de um dado estado de coisas — desenvolveu-se a partir das dificuldades que se antepõem à comparação intersubjetiva de utilidades[4]. Em muitos casos é impossível distinguir uma quota de sacrifício mais leve de uma mais pesada, e a justiça procedural decide a questão. Mas também ocorre que o puro critério de justiça procedural pode conduzir a situações intuitivamente injustas, *de um ponto de vista substantivo*, mesmo quando a norma procedural da unanimidade é observada.

Tomemos o caso de uma comunidade até então racialmente discriminadora a ponto de decidir a questão da integração escolar, quer dizer, a obrigação das escolas receberem crianças negras e brancas. As pessoas que vão decidir são os pais das crianças, negros e brancos, e o procedimento a ser seguido é a norma da unanimidade. Acontece, entretanto, que nesta particular comunidade os preconceitos raciais são igualmente distribuídos entre os pais, e a norma substantiva unanimemente aprovada é a de que não deve haver nenhuma integração na comunidade, mas, ao contrário, duas escolas, uma para negros, outra para brancos. É esta norma substantivamente justa? De um ponto de vista procedural, certamente. Mas a questão é: mesmo a mais justa das normas procedurais que se possa ter — a norma de unanimidade — será suficiente para garantir que a norma substantiva nela apoiada será *substantivamente* justa? Ou devemos qualificar a validade da norma dizendo que ela só é operativa quando as pessoas envolvidas preenchem certos requisitos suplementares?

A segunda interrogação sugere que análise minuciosa do exemplo permite a conclusão de que a justiça procedural, para ser efetiva do ponto de vista substantivo, requer alguma qualificação da natureza humana. Por exemplo, pode ser visto que a justiça procedural requer não apenas que as pessoas sejam conscientes de sua escala real de preferências, além de capazes de distinguir entre alternativos custos de ação aquele que os serve melhor — quer dizer, que sejam pessoas racionais. Ademais, para que a justiça procedural produza justiça substantiva também requer-se que cada um seja capaz de antecipar completamente as conseqüências totais de cada um dos alternativos cursos de ação. Os pais do exemplo considerado poderiam ser qualificados como pessoas racionais no sentido de possuírem uma escala de preferência bem discriminada, além de serem capazes de escolher o curso de ação adequado à produção do estado de coisas que preferem. Contudo, não é sensato supor que saibam, com segurança, que as múltiplas conseqüências da decisão que tomaram serão as mais favoráveis a longo prazo. Eles certamente não possuem a informação necessária para isso. E porque é possível antecipar algumas conseqüências que eles próprios considerariam injustas, é que nos sentimos autorizados a dizer que a decisão que tomaram é intuitivamente injusta de um ponto de vista substantivo.

Justiça procedural não pode ser sempre operativa, na ausência de informação completa e perfeita. Desde que informação perfeita, sem distorção, raramente ocorre — sendo a percepção humana permanentemente perturbada por emoções, experiência passada e sabe-se lá o que mais — e que informação completa — a antecipação de todas as possíveis conseqüências de uma ação está além da capacidade humana natural, segue-se que aceitar cegamente, em qualquer caso, a legitimidade da justiça procedural é abandonar-se a um critério de justiça cujos requerimentos básicos de validade são irrealistas, mais ainda, inumanos.

Normas procedurais, tanto quanto normas substantivas, são o resultado da ação de seres humanos. Como tal, elas participam das características de seus autores, isto é, são falíveis, podem estar erradas. Em conseqüência, não existe, nem pode existir, nada semelhante a normas perfeitas, imodificáveis.

[4] É claro que este é um argumento clássico em defesa da concepção utilitarista da justiça e que não é substancialmente modificado pelas tentativas recentes de fundamentar a solução do problema da justiça em revisões da concepção utilitarista (Cf., por exemplo, Nicolas Rescher, *Distributive Justice*. Bobbs Merrill, 1966). A contribuição da discussão, se alguma, consiste em demonstrar que a conversão do problema substantivo da justiça não é resolvido por sua transformação em um problema constitucional, isto é, procedural, tal como proposto por John Rawls. Cf., *A Theory of Justice*. Oxford, 1972; e, utilizando outro instrumental, por James Buchanan e Gordon Tullock. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, 1962.

Sempre que em dúvida, trata-se de direito humano elementar voltar a discutir a base de legitimidade em que se apóiam[5].

Assim, também o cenário plebiscitário não fornece critério automático para a produção de justiça. Ao converter o problema substantivo em um problema "procedural", o cenário plebiscitário compromete-se com requisitos que ultrapassam a capacidade humana natural. Como se queria demonstrar, portanto, não há critério lógico-científico, ou derivado de pactos constitucionais capazes de produzir critérios de decisão automática em matéria de controvérsia política. Conseqüentemente, não obstante a retórica dos que tomam decisões, ou de seus críticos, o que se encontra por trás das escolhas de políticas específicas, cujos parâmetros são a escala de preferências dos decisores e a magnitude dos recursos disponíveis face à magnitude das carências reconhecidas, é, em realidade, um cálculo do dissenso tolerável pela comunidade. E desde que não existe critério automático para a produção de justiças, a avaliação das escolhas feitas pelos governantes e sua correção requerem o permanente debate, a controvérsia e, sobretudo, o exercício da tolerância democrática.

[5] Com isso, se quer dizer que, parafraseando N. M. L. Nathan, *The Concept of Justice*, MacMillam, 1971, p. 29 ("The range of conceivable principles of justice is terrifyngly vast"), qualquer investigador está autorizado a afirmar que, igualmente, o escopo de imagináveis princípios de justiça é terrivelmente vasto.